

**Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais** |  
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.3, n.5, Jan-Jun. 2014 | p. 137-179

# **EXÉRCITO NACIONAL E CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ÁFRICA: A ABORDAGEM BRASILEIRA NO CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO**

**Igor Castellano da Silva<sup>1</sup> e José Miguel Quedi Martins<sup>2</sup>**

## **Introdução**

Este texto procura discutir o papel da cooperação técnica, da participação do Brasil nas missões de paz e da projeção de empresas brasileiras no exterior como elementos que, uma vez sejam deliberadamente conjugados, possam produzir um modelo próprio de inserção internacional do Brasil. Compreende-se que esses três elementos possam estar presentes, ainda que de forma embrionária, no caso da interação do Brasil com a República Democrática do Congo (RDC). Essa interação tem o potencial de auxiliar nas tarefas de formação do Exército Nacional neste país, algo diretamente relacionado com as dificuldades presentes na RDC e na África Subsaariana no processo de construção do Estado.

O Exército Nacional é recente, remonta ao século XIX e é resultado da fusão de dois acúmulos históricos: a revolução industrial e as revoluções

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador associado ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: [igor.castellano@gmail.com](mailto:igor.castellano@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Pesquisador associado ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: [josemartins@ufrgs.br](mailto:josemartins@ufrgs.br).

políticas. No caso da formação dos exércitos na África Subsaariana, os africanos não puderam beneficiar-se de nenhum desses acúmulos. Em primeiro lugar, porque o sistema de Estados africanos surgiu sob os auspícios da carta da ONU, que proíbe o uso da guerra de agressão como instrumento de política externa. Combinou-se aí o regime da OUA que deu estabilidade às fronteiras nacionais herdeiras da época colonial (Herbst 1989; Herbst 2000). Em segundo lugar, porque a emancipação política dos países africanos foi seguida por um movimento deliberado das metrópoles em conservar a sua dependência (neocolonialismo). Certamente existiriam inúmeros outros elementos a serem inventariados. Contudo, os dois arrolados são suficientes para explicar por que no caso da África o Exército Nacional não foi capaz de estruturar-se, acarretando a formação da economia nacional através dos meios de defesa, e tampouco de estabelecer a tutela da ordem ou organizar a participação política, como aconteceu nos casos da Europa e da América Latina.

Além disso, aos africanos, sob os mais diferentes pretextos, tem lhes sido negadas a tecnologia militar (que devido a sua tecnologia dual tem implicações civis produtivas) e as instituições políticas (que usualmente resultam dos processos de competição entre os Estados e as demais formas associativas). As justificativas de início eram dadas pelo confronto ideológico da época da Guerra Fria ou pelo neocolonialismo, atualmente pelo conceito de segurança humana e de *power-sharing* (distribuição de poder)<sup>3</sup>. Mas, nos dois casos, apesar dos argumentos se oporem diametralmente, se mantém intacto o perfil da cooperação técnica dos países centrais: seguem lhes sendo negado o acesso à tecnologia e o direito de engendram sua própria história e suas instituições.

Este texto divide-se em quatro grandes partes temáticas. A primeira parte estuda o papel histórico do exército no processo de construção dos Estados. A contribuição histórica do exército foi além de sua área fim (segurança interna e externa); amparou a formação da burocracia da economia (capacidade produtiva) e de instituições políticas. Em seguida avalia-se e

---

<sup>3</sup> *Power-sharing* – refere-se a arranjos políticos de distribuição de poder entre grupos contendores. Pode ser aplicado tanto como princípio de regras político-eleitorais de regimes democráticos quanto em processos de resolução de conflitos armados intraestatais. Este texto foca-se no segundo caso, em que a soberania estatal está claramente fragilizada e/ou é pouco efetiva.

discute-se a diferente trajetória dos exércitos africanos, sua breve ascensão e as razões de sua desestruturação com a chegada da década de 1990. Esse fenômeno está relacionado com os limites dos programas de cooperação técnica e da adoção do conceito de segurança humana.

A segunda parte do artigo discute como a resolução de conflitos armados africanos apenas contribuiu para continuidade desse processo de desestruturação dos Estados. Isso ocorreu em diversos casos onde medidas paliativas (negociações de paz baseadas em mecanismos de *power-sharing*) foram privilegiadas. Tais mecanismos foram privilegiados em detrimento de soluções de longo prazo, vinculadas ao processo Reforma do Setor de Segurança (RSS) e à Cooperação Técnica Internacional (CTI)<sup>4</sup>.

A terceira parte avalia a possibilidade de o Brasil contribuir para a superação dessa realidade. Discute-se a hipótese de estar em construção um modelo de inserção internacional que possa oferecer soluções mais sustentáveis aos problemas africanos. Nesse sentido, o Brasil sinaliza uma nova disposição de atuação em regiões de conflito do sistema internacional mediante um conceito particular de direitos humanos e a promoção de programas de CTI.

A quarta parte deste texto foca em um estudo de caso. Sugere-se que esse modelo de inserção internacional do Brasil em construção poderia ser testado nas relações deste país com a RDC. Vislumbra-se a possibilidade de complementação do papel que o Brasil atualmente adquire na pacificação do país, mediante o comando do General Carlos Alberto dos Santos Cruz na Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO). Essa participação poderia ser ampliada para programas de CTI

<sup>4</sup> A CTI é um tipo específico de Cooperação Internacional que compõe o leque de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Trata-se de uma “cooperação centrada no intercâmbio de conhecimentos técnicos e de gestão, com o fim de aumentar as capacidades de instituições e pessoas para promover seu próprio desenvolvimento” (Gutiérrez 2000). Importa que há estreita relação entre cooperação técnica e desenvolvimento, já que “o processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes, ao nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas” (Furtado 1961, 90). Ademais, a CTI favorece à construção de capacidades estatais, uma vez que “cabe ao Estado o papel essencial na organização do esforço do desenvolvimento” (Souza 2005, 10). Como se buscará exemplificar no curso deste texto, a cooperação técnica diferencia-se, contudo, em sua forma; entre os processos verticais (herdeiros do conceito de assistência internacional entre países capitalistas e os em desenvolvimento) e os horizontais (projetos entre países em desenvolvimento, por isso menos assimétrico).

na área de segurança, setor em que a parceria entre os dois países é – em comparação com outros casos africanos – ainda escassa.

Como conclusão, normatiza-se a possibilidade de criação de uma estrutura institucional que oriente e coordene a CTI brasileira, e que possa organizar a estrutura ministerial de forma a garantir a coerência desta cooperação às diretrizes de política externa e de segurança do Brasil.

### **O Exército Nacional na Construção dos Estados**

O exército é o elemento fundamental da capacidade coerciva dos Estados e esteve na base de sua criação histórica. Para Robert Nisbet,

não se conhece exemplo histórico, de um Estado político, que não tenha sido fundado em circunstâncias de guerra, que não tenha suas raízes em regimes de guerra característicos. O Estado é, na verdade, pouco mais do que a institucionalização dos instrumentos de fazer a guerra. Sua primeira função, em toda parte, é exclusivamente militar. Seus primeiros dirigentes são generais e senhores da guerra. (Nisbet 1982, 103)

Charles Tilly alinha-se a essa percepção de que os Estados foram criados como acampamentos de guerra em tempos de paz. Ou seja, uma das diferentes formas históricas de organização e monopolização da violência (Tilly 1985, 171). Assumindo um conceito weberiano de Estado<sup>5</sup>, para este autor são três as suas atividades mínimas essenciais: a criação do estado (controle do território), a prática da guerra e a proteção (Tilly 1996, 158). Compreende-se, por associação lógica, o papel do Exército Nacional para essas atividades.

Entretanto, a importância do exército não se limita à sua atividade fim (coerção externa e interna). Sua capacidade transformativa extrapola (e extrapolou historicamente) essa função e interfere em outros processos correlatos na construção do Estado. Foram no mínimo três as atividades em que o exército teve e tem mais importância: a formação da burocracia, o incentivo à

---

<sup>5</sup> O conceito weberiano define o Estado como uma organização política compulsória que controla uma área territorial onde a burocracia detém de maneira bem-sucedida a reivindicação ao monopólio do uso legítimo da força física na imposição de sua ordem (Weber 2000, 525).

economia nacional (capacidade produtiva), e o amparo ao desenvolvimento da cidadania e das instituições políticas.

No que diz respeito à **burocracia**, a lógica é mais clara. O exército é o exemplo mais rudimentar de burocracia criado pelo Estado, gerando os primeiros sentidos básicos de ordem, hierarquia e racionalidade. A despeito de sua estrutura incluir elementos da dominação política tradicional e carismática, trata-se de uma das primeiras organizações do Estado que assumem algum tipo de racionalidade – hierarquia, conhecimento especializado e administração profissional da violência (Luckham 1998, 21; Lasswell 1941). A educação militar nos Exércitos Nacionais foi fator fundamental nesse processo, pois pelo elemento do conhecimento, se relaciona diretamente com a formação de quadros para a burocracia<sup>6</sup>. Além disso, mediante a instituição dos exércitos houve claro incentivo da parte do Estado para a construção de burocracias relacionadas a capacidades extrativas, já que importa para ele sacar “de sua própria população os meios de criação do estado, de prática da guerra e de proteção” (Tilly 1996, 158).

No âmbito da **economia nacional**, importa que em sentido amplo a preparação militar influenciou a economia (capacidade produtiva), assim como o contrário, gerando retroalimentações históricas. O exército sempre foi instrumento de construção de capacidades infraestruturais mais básicas do Estado (obras públicas e construção e manutenção de estradas e de sistema de comunicações). Já sob a forma da conscrição, o surgimento do Exército Nacional também gerou a base para a educação (alfabetização), formação e aprendizagem de um corpo de futuros trabalhadores da economia nacional.

---

<sup>6</sup> A associação entre burocracia e conhecimento não é de modo algum nova. Hegel já associava a burocracia à condição de “classe universal” justamente por ser a depositária dos conhecimentos técnico-científicos e das práticas administrativas de seu tempo (Hegel 1997, para. 205). Em um caminho não muito diferente, Weber associa burocracia à racionalidade contábil, à ascese profana, característica do próprio capitalismo. A burocracia em Weber é herdeira da classe universal de Hegel, pois não só é a depositária do conhecimento, mas da própria fonte da racionalidade, característica da forma de administração correspondente, a única que, na visão de Weber é capaz de desenvolver o capitalismo e praticar o governo parlamentar (democrático). Se, em Hegel, a burocracia surge como portadora do conhecimento, em Weber ela se torna sua fonte de produção e reprodução enquanto prática social (Bendix 1986, 327–332).

Além disso, o desenvolvimento tecnológico vinculado à utilização militar (necessidades impostas pela competição da guerra) sempre estiveram na vanguarda das transformações tecnológicas que levaram ao desenvolvimento das capacidades produtivas. Esta lógica é bem visível, pelo menos, desde os exércitos permanentes do absolutismo, que influenciaram pelas necessidades militares (canhão de bronze e pólvora granulada) novas tecnologias de produção (fusão do bronze e manufatura), mas há exemplos históricos bem anteriores (McNeill 1984, 24–62). Ademais, relacionado a esse aspecto, e sob pressão inicial das inovações da artilharia, o ofício da guerra tornou-se crescentemente industrial, incorporando subdivisões com essas características, por exemplo o corpo de engenheiros (Engels 1981, 153).

No centro dessas mudanças emergiu o Exército Nacional, nem tanto como um meio de travar a guerra, mas instrumento de assimilação, entronização e disseminação de conhecimento sob a forma de tecnologia. Esta, por sua vez, traz consigo novas capacidades produtivas que melhoram a posição do país na competição internacional. O caso clássico é o dos Estados Unidos (EUA), que venceram a competição internacional não por lutar, mas por deixar que outros o fizessem por eles, enquanto se dedicavam à preparação militar e à multiplicação de capacidades produtivas (Arrighi 1996, 38). De fato, nas duas guerras mundiais, que originaram a hegemonia estadunidense, os EUA distinguiram-se nem tanto por suas campanhas, mas por terem abastecido os beligerantes vitoriosos. Deste modo, naturalmente se as capacidades produtivas importam para a hegemonia mundial, de certo são decisivas para romper com o atraso das muralhas do subdesenvolvimento e da miséria de que padecem os países africanos.

O papel do Exército Nacional também é relevante no processo de construção de **cidadania** e das **instituições políticas**. Sabe-se que grande parte da “essência revolucionária do Estado” está na sua capacidade de “estabelecer direitos para segmentos da população que jamais tiveram” (Nisbet 1982, 109). O instituto da conscrição que baseou o surgimento do Exército Nacional é uma das peças que garante o funcionamento dessa engrenagem.

Muito antes do advento do Exército Nacional, ainda na Renascença do século XV, ao avaliar o caso de Roma, Maquiavel interpreta o exército como sendo um engenho da *virtú*, que pode sobrepujar e dominar as artimanhas da fortuna. Somente o exército de conscritos, asseguraria o empoderamento dos

camponeses, que, de armas na mão, estariam implicitamente habilitados a fazer valer seus direitos (reforma social e concessão de terras) (Maquiavel 1994). Igualmente, Montesquieu, ainda no século do Iluminismo (XVIII), preconiza um estado de equilíbrio entre o monarca, os nobres e o povo. Este último estaria organizado em um exército popular baseado na conscrição, encarregado de obras públicas e com poderes de política. A ele caberia o *enforcement* legal. Este exército popular teria seu corpo de oficiais emanado da tropa (conforme a democracia militar germânica), que come, dorme e trabalha com o povo (Montesquieu 2002, 174). Ambos, Maquiavel e Montesquieu, perceberam que o exército de cidadãos era o caminho para construção de direitos e liberdades políticas e o modo de fazer frente ao patrimonialismo.

Séculos depois, Tilly avaliou que “o núcleo do que hoje denominamos ‘cidadania’, na verdade, consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do estado, principalmente a guerra” (Tilly 1996, 164). Para Giddens, “o Estado-nação e o exército de massa surgem simultaneamente, símbolos gêmeos da cidadania com as comunidades políticas delimitadas territorialmente” (Giddens 2001, 250).

Parece existir um fio condutor entre o Exército Nacional, a burocracia e as instituições políticas (democracia). Se “o avanço da democracia é a história da desprivatização do Estado” (Bresser-Pereira 1995, 87), pode-se perceber o papel da racionalização da política (formação da burocracia nacional) como sustentáculo e elemento garantidor das liberdades políticas. Esta noção está diretamente relacionada com a percepção de Dahl de que a poliarquia pressupõe instituições garantidoras das regras de participação e competição (Dahl 1997, 27) e de Tilly (2007, 77–8, 164), que assume que Capacidade Estatal é pré-condição para a democracia. Para este último autor, o processo de construção de instituições políticas pressupõe capacidades de coerção para “a eliminação ou a neutralização de centros coercitivos autônomos”, o que se constitui como uma das tarefas fundamentais do exército (Tilly 2007, 78).

Em suma, ao mesmo tempo em que se rejeita a ideia de “militares como regime” e a sua capacidade, como tal, de implementar estabilidade, segurança e modernização (Luckham 1998, 26), é impraticável recusar a ideia de “militares como instituição” (Exército Nacional), capaz de trazer benefícios econômicos, políticos e sociais – além de ser fonte básica da ideia de segurança, defesa e

soberania. Entretanto, o potencial do exército de contribuir com o processo produtivo e de servir como base das instituições nacionais (burocráticas e políticas) é dificilmente visto em regiões como a África Subsaariana. Ali a Cooperação Técnica Internacional parece ainda não ter alcançado o seu potencial para contribuir com a construção de Exércitos Nacionais.

### **Exército na África: para além da esfera coercitiva**

Esta seção discute o papel cumprido pelo exército na África Subsaariana. Preliminarmente é preciso responder em que medida o exército subsaariano se distingue de congêneres no resto do mundo. Cabe reconhecer que, diferentemente do que se deu algures, os exércitos africanos não foram filhos nem da Revolução Industrial nem de revoluções nacionais. Significa que não surgiram sob um fluxo da transição tecnológica que engendrou os Exércitos Nacionais e que tampouco representam a institucionalização da participação política decorrente de processos de revolução nacional como os que passaram os EUA e a França nos séculos XVIII e XIX.

Existem dois aspectos que precisam ser salientados para, ao menos em parte, explicar essa distinção. O sistema de Estados africanos já surgiu sob os auspícios do sistema Organização das Nações Unidas – ONU (e da Organização da Unidade Africana – OUA) que condenam explicitamente a guerra como instrumento de política externa e garantem a estabilidade da soberania territorial (fronteiras) (Herbst 1989, 683–85). Na África Subsaariana se constata uma situação bem diferente à do Oriente Médio onde a guerra teve, e talvez ainda possua, papel na redefinição de fronteiras. Em segundo lugar, como as emancipações políticas se deram em sua grande maioria de forma controlada para manter a influência da metrópole sobre as ex-colônias, são raros os casos de revoluções populares bem sucedidas na África Subsaariana.

Contudo, isso não quer dizer que a guerra tenha sido estranha à África negra. Pelo contrário. Entretanto, a conjugação dos fatores precedentes conduziu à formação de um novo tipo de guerra, mais baseada em forças *proxies* (que travam a guerra por procuração) do que na detenção de capacidades militares convencionais. A demanda que este tipo de conflagração infringe distingue-se pela escala. Para fomentar guerrilhas, ou combatê-las, bastam forças leves, que não justificam sequer a produção das próprias munições, o que



dirá de suas armas. Também não são necessárias armas combinadas, escolas militares, formação de corpo técnico, tudo aquilo que relaciona com a economia nacional e com a burocracia.

É fato que os militares conquistaram ascensão privilegiada na política africana do pós-independência. Isto se deveu à sua formação histórica destacada e a sua importância como forças que poderiam suprimir as ameaças de disrupção e secessão dos novos Estados (Hutchful e Bathily 1998, v–vii; Chazan et al. 1999, 13, 51). Todavia essa ascensão foi marcada pela sua vinculação às estruturas do neocolonialismo e à lógica de alianças da Guerra Fria (Tilly 1985, 186)<sup>7</sup>. A ascensão dos militares na política esteve conectada à circulação de elites e ao treinamento em escolas militares do exterior e redundava em acordos de cooperação técnica militar com potências tradicionais. Tais acordos estiveram limitados ao treinamento e à venda de equipamentos, sem envolver processos de transferência tecnológica e programas mais amplos que possibilitassem maior autonomia dos exércitos e Estados africanos.

Dois elementos foram cruciais para a deterioração do papel do exército nos Estados africanos. O primeiro, adicionado aos projetos minimalistas de cooperação técnica militar, foi a disponibilidade de forças estrangeiras. Estas muitas vezes substituíam os exércitos locais nas tarefas de defesa externa e a segurança interna<sup>8</sup>. O segundo elemento foi a recorrente desestruturação das forças armadas por parte de governantes (geralmente militares) que procuravam manter sua base de poder e estabelecer o “monopólio formal sobre o poder político que não tolerava concorrentes” (Herbst 2000, 176. Traduzido pelos autores). Esses competidores eram muitas vezes as próprias organizações militares nacionais. Como resultado, a militarização da política na África

<sup>7</sup> Nessa perspectiva, Benot afirmava, já em 1968, que “no total, os exércitos africanos tomaram o poder em dez países, mas apenas o mantiveram em oito. Em sete destes oito a ditadura militar traduz-se num reforço do neocolonialismo” (Benot 1981, 89–90). O autor sustentava que “antes de dado qualquer golpe de Estado militar, [...] já se sabe em Paris de tais golpes”; os quais tinham como resultado “a assinatura das convenções militares com a França que o governo derrubado se recusara a assinar” (Benot 1981, 77–8). Esta situação era análoga à ocorrida com outras potências ocidentais, como Grã-Bretanha e Estados Unidos.

<sup>8</sup> No caso da França, entre 1960 e 1997, foram assinados oito acordos de defesa e 24 acordos de assistência técnico-militar entre o país europeu e os africanos. No mesmo período houve ainda 34 intervenções militares francesas no continente, algumas delas valendo-se do serviço de mercenários (Renou 2002, 10).

tornou-se um “ingrediente importante na decadência do Estado e da desintegração da própria instituição militar” (Hutchful and Bathily 1998, iv. Traduzido pelos autores). Líderes militares, como Idi Amin (Uganda), Jean-Bédél Bokassa (República Centro Africana), Siad Barre (Somália) e Mobutu Sese Seko (Zaire, depois RDC), “que devastaram suas máquinas burocráticas em sua busca pelo poder pessoal, no fim destruíram a sua própria capacidade para governar” (Luckham 1998, 26. Tradução nossa.).

Como fator agravante, em fins da década de 1980, a adoção do neoliberalismo por países do terceiro mundo envolveu cortes significativos nos gastos governamentais – o que incluía primordialmente o setor militar. Como resultado, as Forças Armadas africanas tiveram sua capacidade de combate drasticamente deteriorada com a chegada da década de 1990 (Thom 1995, 3). Essa situação favoreceu o surgimento de senhores da guerra, diretamente vinculados com a economia informal que ascendia pela crise econômica (Luckham 1998, 15; Reno 1998, 4,12).

Verificou-se na década de 1990 uma crise generalizada das capacidades coercitiva, extrativa e administrativa dos Estados africanos, possivelmente relacionada com a desestruturação dos Exércitos Nacionais. Adebajo relembra:

À medida que a Guerra Fria terminou [...], as duas superpotências [...] abandonaram autocratas como Mobutu Sese Seko do Zaire, Siad Barre da Somália e Samuel Doe da Libéria, que tinham servido como clientes confiáveis na Guerra Fria. Como a ajuda externa que sustentava proxies da Guerra Fria no poder foi cortada, suas redes de comércio ficaram sob crescente ameaça de rebeliões armadas, que frequentemente substituíram os golpes militares como principal método para a substituição de regimes. As reformas econômicas impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) incentivaram ainda mais o declínio do controle dos autocratas africanos, motins urbanos e instabilidade social acompanhados de cortes em saúde e educação e da remoção de subsídios governamentais em alimentos e combustível. Em um número crescente de estados, governos africanos não podiam mais exercer funções estatais normais de fornecimento de segurança, ordem e serviços sociais aos seus cidadãos, e perderam o controle sobre o monopólio da violência e sobre burocracias estatais. (Adebajo 2010, 25. Tradução nossa.)

A popularização do conceito de segurança humana<sup>9</sup> contribuiu para o processo, ao trazer consigo o argumento normativo de que as forças armadas nacionais dos países em desenvolvimento não possuíam papel relevante a cumprir em matéria de defesa em um mundo pacífico (fim da história) e neoliberal. O conceito de segurança humana contribui para duas lógicas perniciosas adicionais. A primeira foi a perda dos mecanismos de institucionalização. O enfoque da segurança passou às ameaças iminentes (securitização), agindo-se de maneira paliativa. Perdeu-se o valor de procedimentos institucionalizados de deliberação e gestão governamental dos assuntos de defesa. A segunda lógica perniciosa foi a perda de prioridade. O conceito expandiu o leque de questões consideradas de segurança. Com elas, mudou o foco das tarefas primárias dos Estados, como o estabelecimento do monopólio da coerção (defesa, segurança e proteção), para outras áreas. Aumentou-se assim a gama de instrumentos defensivos e informacionais necessários para a busca de segurança (Cepik 2001). De forma ainda mais grave, popularizava-se a ideia de contraposição entre direitos humanos e soberania/capacidade estatal, como se a própria segurança estatal não envolvesse, basicamente, a defesa e a proteção de vidas (Zacarias 1999, 13). Como consequência,

em 1994, os países africanos tiveram, em média, apenas 57 por cento da média do número de soldados por mil cidadãos de países em desenvolvimento (2 contra 3,5). [...] Os governos africanos cortaram os gastos com defesa desproporcionalmente quando foram forçados a reduzir os gastos. (Herbst 2000, 105. Tradução nossa.)

Houve, assim, na década de 1990 o aumento das dificuldades para a formação de exércitos nos países africanos. Foi obscurecida a sua capacidade de amparar o processo de construção dos Estados, da burocracia nacional, da capacidade produtiva e das instituições políticas. Essa situação foi ainda agravada pelos conflitos armados do continente que se proliferaram neste

---

<sup>9</sup> O conceito de segurança humana opõe-se ao enfoque coletivista da segurança nacional ou da segurança estatal. Adota a valorização do nível micro (individual) de *ameaças*. O conteúdo da segurança é alargado e se estende às inúmeras ameaças sofridas por indivíduos, grupos sociais e a natureza. Análises críticas em relação a esta redefinição conceitual são feitas por Cepik (2001) e Ayoob (1995).

período. Desde a *década perdida* (anos 1980) a liberalização econômica auxiliou na reprodução da armadilha da pobreza: uma lógica de dupla causalidade em que a pobreza gera conflitos e os conflitos geram pobreza (Thomas 2008, 254). A década de 1990 sinalizava a continuidade desse processo e trazia consigo elementos agravantes. Trava-se de mecanismos de resolução de conflitos armados, alinhados à normatividade da segurança humana e baseados na ideia de *power-sharing*.

### Mecanismos de *Power-Sharing*: Soluções imediatistas e insuficientes

Esta seção discute os limites da adoção de soluções de *power-sharing* para conflitos armados na África, ao adiar sua pacificação e reproduzir as dificuldades na formação dos exércitos no processo de construção dos Estados da região. Os mecanismos de *power-sharing* em processos de resolução de conflitos são caracterizados pela distribuição de poder/posições no exército, burocracia e sistema política entre os grupos beligerantes.

Há um grande debate na literatura entre aqueles que acreditam que a paz negociada (englobada na categoria de *power-sharing*) seja a melhor solução para guerras civis e aqueles que afirmam que a definição militar contribua mais diretamente para a sustentabilidade da paz. No primeiro caso, no qual se situa a maior parte dos analistas, dos *policymakers* (tomadores de decisão) e da opinião pública internacional, pode-se citar o trabalho de Matthew Hoddie e Caroline Hartzell (2003). Os autores partem do pressuposto de que, se é dado poder de voz aos antigos combatentes nos rumos políticos, econômicos e sociais do país, a renovação da violência pode ser evitada. Os autores concluem que, dentre 16 acordos de paz firmados em entre 1980 e 1996, aqueles que adotaram *o military power-sharing* (*power-sharing* militar)<sup>10</sup> entre os grupos combatentes tinham maiores chances de manter a paz.

---

<sup>10</sup> *Military power-sharing* – Refere-se à solução de guerras civis por “distribuição do poder coercitivo estatal entre as partes combatentes” (Hoddie and Hartzell 2003, 320. Tradução nossa.). Em termos práticos, trata-se de “provisões que permitem grupos antagonistas permanecerem armados ou reterem suas próprias armas” (Jarstad 2006, 7. Tradução nossa.).

Em oposição a esta visão, situam-se (i) os críticos à normatividade do *power-sharing* como instrumento de solução de conflitos e (ii) os autores que argumentam que a vitória militar produz maior estabilidade pós-conflito.

No primeiro caso, Jack Snyder (2000) afirma que soluções para conflitos étnicos que tratam identidades pré-democráticas como fixas podem cristalizar identidades subnacionais exclusivistas e inimigas, bem como divisões já existentes no país. Collier e Sambanis (2005) alegam que arranjos de *power-sharing* impostos por poderes externos em sociedades vindas de conflitos são menos prováveis de durar e gerar acordos de paz sustentáveis. Na África, ademais, esforços ocidentais para construir acordos de paz de *power-sharing* podem encorajar outros líderes rebeldes à insurgência em busca de inclusão em acordos semelhantes (Tull e Mehler 2005, 393).

De fato, empiricamente diversos mecanismos de *power-sharing* para solução de conflitos armados tornaram-se elementos frágeis para a pacificação das forças em conflito na região. O fenômeno pôde ser observado na Primeira Guerra Civil da Libéria, na Terceira Rebelião Tuareg, no Conflito Casamancês, na Guerra Civil do Burundi e na Quarta Rebelião Tuareg – em que se presenciaram instabilidades pós-conflito significativas. A Primeira e a Segunda Guerras do Congo também enquadram-se nesse caso, como se verá adiante (Arnold 2008, 65-69, 208-17; Castellano da Silva 2012, 36–37).

No segundo caso (autores que defendem a definição militar do conflito), Edward Luttwak (1999) e Robert Wagner (1993) sustentam que permitir que guerras alcancem sua definição natural aumenta a probabilidade de uma paz duradoura e de uma efetiva reconstrução pós-guerra. Wagner defende a maior estabilidade de guerras civis terminadas por vitórias, em detrimento da paz negociada, devido à reduzida capacidade do lado perdedor em recomeçar o conflito armado (Wagner 1993). Pode-se dizer que esses autores têm a história ao seu lado. Roy Licklider demonstra que, dos 46 casos de guerra civil que haviam acabado há mais de cinco anos, a guerra tornou a ocorrer em 15% dos casos em que houve vitória militar e em 50% dos casos em que houve paz negociada. Ou seja, metade das guerras civis analisadas que foram terminadas pelo que aqui chamamos de *power-sharing* voltaram a ocorrer (Licklider 1995, 685). Paul Collier e Nicholas Sambanis (2005) demonstram que, em 40% dos casos em que não há definição militar do conflito, a guerra torna a ocorrer em

uma década. Por outro lado, guerras civis que terminam por uma vitória militar são entre 2 e 3 vezes menos prováveis de ocorrer novamente, pois uma das partes está suficientemente dissuadida de não retomar os confrontos armados (Toft 2010; Wagner 1993; Regan 2002).

Das quatro guerras com mais de meio milhão de mortos ocorridas na África (Primeira Guerra Civil Sudanesa, Guerra Civil da Nigéria, Segunda Guerra Civil Sudanesa e Segunda Guerra do Congo) apenas a guerra da Nigéria e Biafra (1967-1970) teve definição militar do conflito. Talvez não seja mera coincidência o fato de que esse foi o único caso em que houve estabilidade pós-conflito nessas guerras de grande escala. A paz negociada da Primeira Guerra do Sudão (1956-1972) levou à segunda guerra (1963-2005) e ao atual colapso e implosão do Estado; e no caso da Segunda Guerra do Congo (1998-2003) a ausência de uma vitória militar gerou a recorrência quase que imediata da guerra (Estado de Violência). O contraste da Nigéria com Congo e Sudão contribui para colocar em questão o papel do *power-sharing*.

Nos limites do *power-sharing* como ferramenta de solução de conflitos, surgem alternativas que podem integrar a Reforma do Setor de Segurança (RSS), como elemento de formação do exército, e as possibilidades da Cooperação Técnica Internacional (CTI).

### **Soluções mais sustentáveis? Reforma de Segurança, Exército e Cooperação Técnica Internacional**

No contexto da resolução de conflitos armados africanos, mecanismos de RSS, apesar de marginalizados, podem contribuir com as dificuldades de se encontrar estabilidade pós-conflito. Isso, pois podem ser instrumento da reconstrução de exércitos, mediante a CTI.

Diante do debate apresentado na seção anterior, Monica Toft (2010) propõe resolver o impasse teórico e empírico acerca de qual das duas opções é mais efetiva e desejável (paz negociada ou definição militar). Demonstra que argumentos para o fim de guerras civis mediante paz negociada tomam como pressuposto que esta reduz o número de mortes comparada com vitórias militares. Há, todavia, dois problemas nessa lógica. O primeiro é que a paz negociada pode servir como uma oportunidade para grupos se recuperarem e rearmarem – aumentando a probabilidade de mortes no longo prazo. O segundo

problema diz respeito à noção de que as vidas supostamente salvas pela paz negociada gozarão de maiores liberdades políticas e econômicas. Segundo a autora, pazes negociadas estão relacionadas com maiores níveis de autoritarismo a longo prazo – apesar de uma tendência à democratização no imediato pós-guerra. Isso ocorre na medida em que, por um lado, grupos políticos opositores surgem e se expandem e, por outro, o governo endurece suas políticas, a partir de lembranças traumáticas da guerra, tentando evitar novas conflagrações. Ademais, crescimento econômico não parece estar mais fortemente relacionado com algum tipo específico de solução de conflitos.

Por outro lado, Toft (2010) evidencia que a vitória militar ainda traz custos muito altos, apesar de relativamente mais baixos do que aqueles gerados pela paz negociada a longo prazo. Tanto pazes negociadas quanto a busca pela definição militar destroem vidas, propriedades, tesouros culturais; são mais ou menos instáveis; não geram liberdades políticas a longo prazo; e não produzem necessariamente condições econômicas para a reconstrução do país.

A solução sugerida ao impasse seria expandir as qualidades de menores custos de curto prazo da paz negociada para o longo prazo. A forma adotada seria a implementação de acordos que não garantissem apenas direitos aos ex-combatentes, mas unissem freios e contrapesos (*carrots e sticks*). Uma das formas práticas para isso é a provisão, no próprio acordo de paz, de meios e métodos práticos para reformatar e reinstitucionalizar as forças de segurança estatais por meio da Reforma do Setor de Segurança (RSS). De fato, uma das causas das falhas na paz negociada está no fato de o tema da RSS ficar em geral em uma posição marginal nas negociações de paz.

Falta de atenção para a RSS pode ter consequências devastadoras. Na sequência de acordos de paz negociada, por exemplo, as forças beligerantes mantêm sua autonomia de defesa [poder coercitivo]. O que muitas vezes se segue é o ressurgimento de vários conjuntos de militares/milícias/organizações rebeldes prontos para apoiar qualquer líder político que possa fornecer (ou tenha fornecido) recursos para sustentar sua visão de como vencer. (Toft 2010, 33. Tradução Nossa.)

Dependendo de seu escopo, a RSS pode trazer os benefícios da definição militar do conflito para dentro das estruturas da paz negociada, inclusive para aquelas já estabelecidas. Isso porque, por um lado, garante a dissolução a longo

prazo das forças insurgentes integradas em um modelo de *power-sharing*; por outro lado, institui o monopólio do poder coercitivo do Estado e, assim, procura bloquear as intenções de retomar a luta armada por parte de antigos insurgentes e de instituí-la a partir de novos grupos. Consolida, na prática, capacidades estatais como pré-condição para o sucesso de arranjos de paz negociada.

A solução da RSS pode representar, dependendo de como for o programa caso a caso, o próprio processo de formação do Exército Nacional que, como argumentado acima, é capaz de trazer benefícios diversos para a (re)construção do Estado. O caso da solução do conflito civil de Angola em 2002, por exemplo, demonstrou a capacidade que processos de reformas no Exército Nacional podem trazer para a solução dos conflitos armados. Neste caso, os acordos de paz garantiram a integridade da burocracia nacional e do exército (Brown e Zahar 2008). Tratava-se de atribuir ao Exército Nacional papel fundamental na pacificação da guerra.

Isso depende igualmente do perfil dos programas de CTI que sustentam a RSS: seu escopo, o caráter de transferência tecnológica e a simetria entre as partes. Neste ponto, cabe discutir o potencial que o Brasil, que parece estar em um processo de construção de um modelo próprio de inserção internacional, pode contribuir para esta realidade por meio de programas de CTI que amparem a construção de exércitos. Este modelo parece vincular maior comprometimento com (i) os desafios da ordem internacional, (ii) uma percepção particular de direitos humanos e (iii) a priorização da cooperação sul-sul mediante programas de cooperação técnica, conforme se verá nas próximas seções.

### **O ônus da ordem internacional: repensando a inserção internacional do Brasil**

Esta seção argumenta que a inserção internacional brasileira tornou-se na última década mais alinhada a ideias que colaboram para a construção de Estados em regiões em desenvolvimento, como a África. Isso, pois, pode auxiliar nos elementos formadores das duas revoluções que levaram ao surgimento Exércitos nacionais, a capacidade técnico-produtiva e as instituições políticas. A cooperação técnica em áreas amplas (inclusive militar) pode auxiliar nesse processo. Estuda-se posteriormente o caso da RDC e as contribuições atuais e futuras que são (e podem vir a ser) geradas pela cooperação técnica brasileira.



O Brasil vem construindo na última década um modelo de inserção internacional próprio que inova em relação a possibilidades de contribuição para regiões em desenvolvimento que sofrem com graves conflitos armados. Este modelo baseia-se em três aspectos complementares. São eles: a entronização do ônus da ordem internacional, a proposta de autenticidade no direito internacional e a solidariedade sul-sul.

O objetivo atual da política externa brasileira de colaborar para a reforma das instituições multilaterais de governança envolve a responsabilidade cada vez mais latente de arcar com o **ônus da ordem internacional**. Esta responsabilidade tem sido adotada pela diplomacia brasileira na última década, sobretudo no que se refere à participação em missões de paz de escopo multilateral (Diniz 2006).

A Missão de Paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), estabelecida em 2004, foi um marco dessa postura. Em primeiro lugar, em termos quantitativos, a MINUSTAH representou esforço militar mais intensivo por parte do Brasil em missões de paz. Além de garantir a transformação do perfil dos efetivos brasileiros nessas missões (mais tropas do que com observadores ou policiais) (Rezende 2013, 172), a missão foi historicamente a que contou com maior número de militares brasileiros. Em segundo lugar, em termos qualitativos, a missão envolveu comprometimento inédito do Brasil com a estabilização de países em conflito, assumindo a liderança de uma missão com responsabilidades regulamentadas pelo capítulo VII da Carta da ONU (trata de missões com esforços de imposição de paz e uso da força).

Ademais, a atuação brasileira em campo envolveu desde então tarefas práticas de operações militares. A situação evidencia o reconhecimento de que a estabilidade de conflitos armados envolve, de forma complementar, tarefas militares. Esse novo comprometimento firmado com as missões de paz, concretizado no Haiti, foi reafirmado nos recentes documentos que compõem o arcabouço normativo da Defesa Brasileira. Em sua Política de Defesa Nacional de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 o país assume como uma de suas orientações estratégicas,

ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua

participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais. (BRASIL 2005a; BRASIL 2008a)<sup>11</sup>

### **Um novo modelo para inserção internacional do Brasil? Autenticidade no direito internacional**

A proposta brasileira de autenticidade e normatividade em relação ao direito humanitário internacional, também aponta ao caminho da construção de um modelo próprio de inserção internacional que vem sendo robustecido nos últimos anos. É possível afirmar que, desde 1985, o Brasil tem adotado uma percepção própria nos debates sobre direitos humanos em foros multilaterais. Suas ações têm, desde então, contribuído para a produção de um conceito original e ampliado de direitos humanos que inclua elementos que vão além das noções de direitos de primeira geração (liberais). Engloba um eixo central adicional no comprometimento com o direito ao desenvolvimento, além da saúde (acesso a medicamentos)<sup>12</sup>.

A atuação do Brasil na esfera dos direitos humanos tem continuado e se intensificado, sobretudo no que diz respeito à normatividade. Nesse âmbito, ressalta-se a proposta brasileira de demarcação com o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P – *Responsibility to Protect*, em inglês), baseada na criação de um novo conceito, o de Responsabilidade ao Proteger (RwP – *Responsibility while Protecting*). O conceito de R2P foi resultado do

<sup>11</sup> Tal política foi concretizada institucionalmente com a criação em 2005 do Centro de Instrução de Operações de Paz (CiOpPaz) do Exército Brasileiro e aprofundada em 2010 com a transformação deste no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAb) que reúne as três Forças, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros - adequando-se ao perfil de multidimensionalidade das missões de paz, como se verá a seguir (BRASIL 2012, 67).

<sup>12</sup> No primeiro caso, o governo sustentou a "vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem-estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico" (Cervo e Bueno 2008, 467), atuando em foros multilaterais na criação de mecanismos para o alívio da fome e pobreza e para a promoção de emprego e renda. No segundo ponto, defendeu processos de inclusão social e de busca da equidade, através do fortalecimento do sistema de saúde dos países. Defendeu o primado da saúde pública no âmbito das negociações dos TRIPS na OMC e teve protagonismo no processo que desdobrou na criação em 2006 da Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra o HIV/AIDS, a Malária e a Tuberculose (UNITAID). Mas do que isso, como país em desenvolvimento que teve um processo de transição democrática de sucesso, "o Brasil tem trabalhado para a evolução conceitual dos direitos humanos e para romper a clivagem temática que divide países em desenvolvimento – como defensores dos direitos econômicos, sociais e culturais – e países desenvolvidos – como promotores dos direitos civis e políticos" (Amorim 2009, 70).

desenvolvimento da ideia do direito de ingerência, emergente desde a década de 1980 nos foros multilaterais, consolidada nos documentos da sexagésima Assembleia Geral da ONU (2005) em três pilares: (i) a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade; (ii) a tarefa da comunidade internacional para encorajar e ajudar os Estados a exercerem essa responsabilidade; e (iii) a responsabilidade da comunidade internacional de agir coletivamente, por intermédio da ONU, caso as autoridades nacionais deixassem de proteger suas populações (MRE 2012b). Por motivos óbvios, o Brasil sempre esteve temeroso da falta de maiores regulamentações da norma, o que ficou evidente com a intervenção da OTAN no conflito da Líbia em 2011, autorizada pelo CSNU sob o argumento da R2P.

Frente aos abusos cometidos pelas tropas da OTAN em nome do conceito de R2P (então utilizado de maneira elástica para mudança de regime) o governo brasileiro assumiu uma postura crítica, porém propositiva, alinhada a sua recente postura na política externa ligada ao tema dos direitos humanos. A presidente Dilma Rousseff sugeriu a adoção do conceito de RwP, ressaltando a responsabilidade daqueles incumbidos de tarefas de promoção da paz. No discurso de abertura da Assembleia Geral de 2011, a presidente Dilma Rousseff sustentou:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. (Rousseff 2011)<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Os princípios básicos então sugeridos pelo Brasil para a ideia de R2P foram os seguintes: (i) o primado da prevenção e da exaustão dos meios pacíficos de proteção de civis sob a ameaça de violência devem ser respeitados; (ii) o uso da força deve ser autorizado e limitado em termos operacionais e temporais pelo CSNU ou AG e legais pelo direito internacional humanitário e da guerra, produzindo estabilidade sob o mínimo possível de violência (ação judiciosa, proporcional e limitada ao mandato do CSNU); e (iii) o CSNU deve ser capacitado para monitorar, avaliar e garantir *accountability* daqueles incumbidos de exercer o uso da força (UN 2011, 3-4).

Tratava-se de um "convite a um debate coletivo sobre a forma de garantir, quando o uso da força for cogitado como alternativa justificável e estiver devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança, que seu emprego seja responsável e legítimo" (MRE 2012b). Atualmente, o conceito angariou apoiadores e possui potencial para investimentos da diplomacia brasileira (Benner 2013, 39–44).

### **Solidariedade Sul-Sul: o papel da cooperação técnica inter-regional**

No que diz respeito à **Solidariedade Sul-Sul**, esta tem sido praticada pelo Brasil principalmente pelo instrumento da Cooperação Técnica Internacional (CTI), mais especificamente sob o escopo da Cooperação Técnica para Países em Desenvolvimento (CTPD)<sup>14</sup>. A CTI tem se tornado instrumento relevante da política externa brasileira, sobretudo a partir da década de 1990 quando se observou grande desenvolvimento qualitativo e quantitativo.

Em termos qualitativos, importa a reestruturação institucional e centralização da CTI no Ministério das Relações Exteriores (MRE). A reestruturação institucional do setor de CTI do Brasil iniciou com a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987 (Decreto nº 94.973/87), entidade inserida na Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), e ampliada, em 1996 com a sua promoção à agência integrada diretamente à Secretaria-Geral do MRE (Decreto nº 2070/96). A CTI foi adquirindo crescente importância na política externa brasileira e acabou sendo "incorporada à política Exterior do país como uma de suas variáveis permanentes" (Cervo 1994, 37). Com a chegada dos anos 1980 o Brasil já havia avançado muito no conhecimento técnico e estava

---

<sup>14</sup> No escopo da cooperação Sul-Sul, a CTPD é complementar à cooperação vertical, mas essencialmente diferente. Envolve menor assimetria, verticalidade e custo político aos países receptores do que historicamente tem se visto na cooperação entre países centrais e países periféricos. Frente à assistência técnica verticalizada e associada à reprodução da dependência (senão instrumento do neocolonialismo), surgiu o movimento de horizontalização dos processos da CTI, a CTPD. Com o colapso do Sistema Bretton Woods na década de 1970, os países periféricos e semiperiféricos buscaram o estabelecimento dos marcos regulatórios da CTPD e o fortalecimento de mecanismos de cooperação. Não obstante, somente após o interregno neoliberal do início da década de 1990 é que os países emergentes como Brasil, China e Índia passaram a dispor de maior reserva de capitais e passaram a ser considerados "países-chave" pelo Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul da ONU (Iglesias Puente 2010, 80).

modificando as estruturas de CTI, de receptor à prestador (CTPD), que tornou-se gradualmente o foco principal da ABC (Iglesias Puente 2010, 110–13).

Em termos quantitativos, ressalta-se o aumento de recursos para projetos a partir de 1998.

No final dos anos 1990, durante o Governo FHC, apesar das dificuldades operacionais, intensificam-se as ações de CTPD, que aumentam seu escopo, sua penetração geográfica internacional e ampliam as áreas temáticas de atuação, passando a incorporar projetos de maior envergadura, sobretudo no setor de formação profissional. (Iglesias Puente 2010, 111)

A partir de 1998, houve crescimento e expansão dos projetos, sobretudo devido à destinação de maiores recursos financeiros obtidos em parceria com o PNUD e sob forma de emenda parlamentar ao orçamento, mormente para financiar ações de cooperação técnica com países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – foco principal de ações na África (Iglesias Puente 2010, 169). Além disso, “a partir do Governo Lula [...] as atividades de CTPD ganharam maior ênfase em decorrência de instruções da Chefia do Itamaraty” (Iglesias Puente 2010, 113).

Nessa perspectiva, a África tem ganhado destaque como parceiro brasileiro na CTPD. Desde 1997, o continente é o principal destino de recursos da CTPD brasileira, conservando média de mais de 50% (Iglesias Puente 2010, 313; IPEA/ABC 2010, 57; IPEA/BM 2011, 46). Em termos qualitativos, o Brasil estabeleceu com diversos países africanos cooperação com benefícios de longo prazo. Foram criadas políticas de (i) segurança alimentar, com a abertura de escritórios da Embrapa no continente; (ii) de biocombustíveis, com estudos para a instalação na África de uma unidade produtiva de cana-de-açúcar articulada a uma usina-piloto de etanol; (iii) de desenvolvimento agrícola, principalmente ligada à produção de algodão, com a implantação de fazendas-modelos em Mali, Burkina Faso, Chade e Benin; e (iv) de saúde pública, que já vê resultados com a abertura, em Moçambique, de um escritório da Fiocruz e de uma fábrica de medicamentos genéricos e antirretrovirais. Esforços gerais de cooperação técnica geram convênios a nível ministerial no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), da Empresa

Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Importa destacar também como a CTI no continente africano acabou envolvendo programas de cooperação técnica militar - fugindo inclusive do eixo lusófono nos últimos anos. Na última década, o Brasil assinou acordos de cooperação técnica no domínio de defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal) e ampliou sua atuação em quatro áreas principais. Na **formação militar**, o Brasil ampliou a oferta de treinamento para países como Guiné-Bissau (criação do Centro de Formação de Forças de Segurança, com investimento brasileiro de US\$ 3 milhões, instalação da Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar – MBCTM, e apoio de US\$ 750 mil para a RSS), Namíbia (apoio à criação do Corpo de Fuzileiros Navais, de aproximadamente 600 militares) e Benin (envio de instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição). Na **esfera técnica**, o Brasil apoia países atlânticos no levantamento da plataforma continental (Namíbia e Angola), além de executar projetos de desenvolvimento de tecnologia conjunta com a África do Sul (míssil ar-ar A-Darter e tratativas para desenvolvimento de avião cargueiro, míssil terra-ar e VANTs). No âmbito da **cooperação multilateral**, o país participou da elaboração de uma estratégia comum para os oceanos da CPLP e integrou o relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a partir de 2005, com a criação de 4 grupos de trabalho, entre eles o de “manutenção da paz e operações de apoio à paz” (MRE 2011a; MRE 2011b, 92; Fellet e Kawaguti 2013). No âmbito de **equipamentos militares**, o país comercializou navios e lanchas de patrulha para a Marinha da Namíbia, seis aviões Super-Tucano para Angola (e outros a Senegal, Burkina Faso e Mauritânia) e uma coverta da classe Barroso à Guiné-Equatorial. O país realizou doações à Marinha da Namíbia, à Guarda costeira de São Tomé e Príncipe (quatro botes pneumáticos e 260 uniformes) e às Forças Armadas da Guiné-Bissau (uniformes).

Tais projetos podem gerar benefícios mútuos ao promover articulações políticas a fim de gerar maiores condições de barganha e chances de reforma das instituições internacionais. É também evidente a importância dessa cooperação como forma de sustentar o desenvolvimento industrial brasileiro (fontes de matérias primas e mercados consumidores de produtos industrializados) e a

possibilidade de incremento da inserção de empresas brasileiras. Trata-se de tarefas relacionadas aos desafios estruturais de qualificar exportações e inserir-se favoravelmente na transição tecnológica (Martins 2013, 196). A possibilidade de ganhos é própria da CTI, mas nem por isso repete o perfil vertical da cooperação norte-sul. Isso, pois envolvem programas amplos de transferência de tecnologia, trocas de conhecimentos e experiências, e um processo sem condicionalidades (oposto à chamada ajuda condicionada, ou *tied aid*, em inglês). Na África, a presença comercial (exportações) e de empresas brasileiras (internacionalização) acompanhou esses projetos de cooperação<sup>15</sup>, concentrando-se, no primeiro caso, em países como África do Sul, Nigéria e Angola, e, no segundo, em Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e África do Sul. Entretanto, tal presença é ainda restrita em número, em áreas e em empresas, podendo ser ampliada (IPEA/BM 2011, 88). Além disso, este esforço no âmbito da CTI continua sendo uma política descontínua entre as diferentes estruturas e agências do Estado brasileiro. A efetividade da CTI oferecida pelo Brasil aos Estados africanos, ainda demanda uma coordenação qualitativa, ligada diretamente à Presidência da República, que permita a melhor gestão e emprego destes recursos, incorporando a CTI à política de Estado.

Por fim, houve também no pós-Guerra Fria crescente conexão entre as três temáticas supracitadas (missões de paz, ampliação da ideia de direitos humanos e CTI). Nesse âmbito, importa ressaltar o papel integrador de missões de paz que passaram a adquirir multidimensionalidade e possibilidades mais amplas de cooperação (UN 2003, 1; Bracey 2011, 322). O engajamento do Brasil em missões como UNAVEM III (Angola), UNTAET (Timor Leste), MINUSTAH (Haiti) e UNMIS (Sudão) envolveu esse perfil de complexidade e multidimensionalidade, e possibilitou que o país atuasse, além da esfera militar e policial, em ações de amparo civil e reconstrução, nas áreas de saúde, educação, agricultura, administração da justiça, eleições, desporto e recuperação da malha rodoviária (Seitenfus 2008, 47–48). Tal caráter multidimensional foi ressaltado pelo Livro Branco da Defesa Nacional de 2012 (BRASIL 2012, 33).

<sup>15</sup> Para se ter uma ideia, o fluxo de comércio entre Brasil e África aumentou mais de 400% desde o início do governo Lula, atingindo o patamar de US\$ 26 bilhões em 2008 (MRE 2009).

Mais do que mecanismos para estabilização interna (incorrendo em custos operacionais relacionados ao envio de tropas) as missões de paz multidimensionais tem se tornado mecanismos de aumento de programas de cooperação técnica. Isso incrementa a possibilidade de criação de vínculos de longo prazo e o de surgimento de oportunidades de negócios nas áreas de construção, infraestrutura e equipamentos militares – promovendo o processo de internacionalização de empresas brasileiras. No caso do Haiti, programas cooperação técnica decorrentes da missão são diversos, inclusive na esfera da segurança, com esforços bilaterais de formação de uma nova força de segurança no país caribenho. Segundo o Ministério da Defesa brasileiro a força deverá ter perfil de exército (não uma “milícia pessoal do presidente”), comprometida e capacitada para lidar como os problemas locais de segurança e defesa (Portal Brasil 2012; Defesa Net 2012).

Em suma, o Brasil tenta regulamentar sua nova disposição em arcar com o ônus do sistema internacional mediante uma percepção de direitos humanos que ressalte comprometimento com desenvolvimento e a soberania. Além disso, o país busca integrar nesse escopo instrumentos de médio e longo prazos que permitam o fortalecimento de capacidades de Estados em situações de crise. Esta tarefa pode contribuir para o caso da República Democrática do Congo (RDC), país que sofre com um dos conflitos armados mais longos e letais da África, marcado pela desestruturação exército e do Estado nacional.

## O caso do Congo: Aproximações Históricas

Depois de a tentativa de Lumumba, que queria um Congo unitário e democrático, ter sido posta em xeque pela intervenção de uma ONU submetida à vontade americana, nunca mais este país, assediado e vendido, privado dos seus melhores dirigentes e dotado de um grande número de partidos, mas sem uma organização política verdadeiramente nacional, conseguiu encontrar, por um só momento, a sua unidade e o seu equilíbrio. (Benot 1981, 79)

A crise de descolonização do Congo (1960) levou à ascensão de militares que haviam sido treinados e financiados pelo ocidente (EUA e Bélgica) em 1965. O regime do general Mobutu Sese Seko, apelou para a nacionalidade e



implementou a tentativa de tornar o país, que já era a segunda economia africana, o "Brasil africano". O projeto envolvia o fortalecimento do Exército Nacional e a criação de escolas militares. Essas, com amparo de programas de cooperação técnica com EUA, França e Bélgica, acabaram tornando-se um centro de excelência no continente.

Entretanto, os acordos de cooperação tiveram escopo restrito à área militar (excluindo-se serviços públicos e educação) e não envolveram a transferência de tecnologias e de capacidades produtivas. Além disso, disputas entre grupos militares pelo poder político levaram o presidente a um ciclo deletério de personalização do poder em meados da década de 1970. Mobutu suprimiu possíveis forças concorrentes no exército, e deu cabo a políticas de roubo das riquezas nacionais e desconstrução das capacidades do Estado. A situação engendrou não apenas a crise político-econômica (agravada pela dívida externa e reformas neoliberais) como o sucateamento do exército (reduzido a 20 mil homens para defender o então segundo maior país da África Subsaariana) e da capacidade coercitiva nacional.

Com a chegada da década de 1990, esta realidade, adicionada às rivalidades interestatais regionais, e pelo papel estratégico/econômico da região, levou a um grave ciclo de conflitos armados que resultou na queda de Mobutu, na ascensão de Laurent Kabila (apoiado por Uganda, Ruanda e Burundi) e na tentativa de sua deposição por parte de seus apoiadores, no que ficou conhecida como a Segunda Guerra do Congo, a Guerra Mundial Africana (conflito que mais matou desde a Segunda Guerra Mundial). A solução dada para o complexo conflito armado que envolvia nove países e diversos grupos armados intraestatais foi o mecanismo de *power-sharing* e de integração das forças combatentes.

Entretanto, desde 2003 o fim formal do conflito não resultou na sua pacificação. Grupos da época da Segunda Guerra do Congo ainda não foram desarmados (FDLR)<sup>16</sup>, novos grupos adentram o território congolês – que carece de proteção (LRA, ADF)<sup>17</sup> – e outros já grupos integrados ressurgem do

<sup>16</sup> Forces Democratiques de Liberation du Rwanda (Forças Democráticas de Libertação de Ruanda).

<sup>17</sup> Lord's Resistance Army (Exército de Resistência do Senhor) e Allied Democratic Forces (Forças Democráticas Aliadas).

âmago das forças armadas, buscando ganhos políticos (CNDP e, o recente, M23)<sup>18</sup>. A missão da ONU no país que atua desde 1999 (antes MONUC, hoje MONUSCO) buscou contribuir para a estabilização da região belicosa do leste do Congo e apoiar, junto a outros doadores, o processo de construção de instituições nacionais (eleições) e da reforma do setor de segurança (exército, polícia e judiciário).

Entretanto, as novas Forças Armadas da RDC (FARDC) estiveram durante todo o período incapazes de estabelecer a supressão de grupos armados e a segurança interna e externa (já que alguns grupos armados são financiados por países vizinhos e organizações estrangeiras). Momento emblemático foi em novembro de 2012, quando nem as FARDC nem a MONUSCO (desde 2003, maior missão de paz da ONU) conseguiram fazer frente à ocupação da capital de Nord Kivu, Goma, por parte do M23. A polêmica gerou pressões internacionais para o estabelecimento de uma força de intervenção ofensiva que atuasse de maneira mais incisiva no apoio ao desarmamento de grupos armados operantes no leste da RDC.

### **O Brasil luta no Congo: o papel do General Cruz**

Dessa maneira, foi criada em março de 2013 a FIB (*Force Intervention Brigade*, ou Brigada de Intervenção). A importância da FIB para o Brasil é central. Quando estabelecida, em abril, seu comando, bem como o da MONUSCO, foi passado ao general de divisão brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz. A credibilidade do general decorre justamente do trabalho realizado como comandante da MINUSTAH entre 2006 e 2009 e da experiência que carrega o exército brasileiro no enfrentamento de ameaças irregulares, sobretudo em ambientes complexos (como a selva).

A FIB tem particularidades importantes. Opera com mais de 3 mil homens da África do Sul, Tanzânia e Malawi. Esses estão estabelecidos em Goma sob o comando direto do comandante da força da MONUSCO (Gal. Cruz), divididos em três batalhões de infantaria, uma força de artilharia, uma força

---

<sup>18</sup> *Congrès National pour la Défense du Peuple* (Congresso Nacional pela defesa do Povo) e *Mouvement du 23-Mars* (Movimento 23 de Março).

especial de elite e uma companhia de reconhecimento, e contam com novos equipamentos militares sul-africanos (e.g. helicópteros Oryx). A FIB tem mandato (resolução 2098 de 28 de Março de 2013) de um ano para realizar operações ofensivas de forma conjunta às FARDC ou de maneira unilateral (UN 2013). O intuito principal é prevenir a expansão de todos os grupos armados da região leste do Congo (chamados de forças negativas), neutralizá-los e desarmá-los (parágrafo 12-b). Após a publicação da resolução propagaram-se comentários de que esta se trataria da primeira força ofensiva de combate da ONU. A despeito da existência de diversas missões baseadas no capítulo VII da Carta da ONU desde a criação da organização, de fato, um mandato tão claro como este tem caráter inédito ao mencionar explicitamente *offensive operations* (operações ofensivas) contra as forças insurgentes.

A atuação do general brasileiro foi incisiva já nos primeiros meses de operações. Após ofensivas iniciadas em 25 de outubro, operações de combate conjuntas com as FARDC (a 80km ao norte de Goma), concomitante às negociações da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos em Kampala, levaram ao grupo M23 anunciar sua rendição em 5 de novembro de 2013 (Mail & Guardian 2013a; 2013b). Assim, a FIB tem atuado de maneira exemplar e contribuído para que haja esperanças para a estabilização do leste do Congo.

Entretanto, importa questionar, o que virá após a FIB? Neste ponto, insere-se a importância da reconstrução do Exército Nacional no país. Os projetos atuais de RSS pecam pela atomização e por programas que são desconexos do papel social do Exército Nacional.

Há diversos processos de Reforma do Setor de Segurança (RSS) da RDC que procuram colaborar para que o país seja capaz de realizar por si só as atividades de segurança interna e externa (defesa) e, mais importante, de dissuadir a ação de grupos armados. Inclusive, a resolução da ONU que estabeleceu a FIB ressalta a necessidade da criação de uma Brigada de Reação Rápida por parte da RDC para assumir no futuro as funções atuais da FIB. Entretanto, tais projetos de RSS, além de terem que arcar como uma força compostas por diversos grupos rebeldes que foram ao longo do tempo integrados no exército, pecam em vários pontos. Principalmente por representarem programas atomizados e ações em diversas frentes (vários doadores) que acabam

não colaborando para o surgimento de forças de segurança coesas em termos de comando e controle (C2), de unidade e de doutrina. Na prática, as FARDC acabaram sendo inclusive um fator de desestabilização do país, com batalhões atuando de maneira autônoma e sendo um instrumento de agressão contra populações locais e de exploração ilegal de recursos naturais. Projetos mais amplos e estruturais de construção de um Exército Nacional que seja fonte de identidade entre a população, de treinamento para uma burocracia incipiente e de alternativa de emprego e renda poderiam ser implementados. O Brasil, inclusive, poderia contribuir para esse processo. Neste ponto, a possibilidade de expansão da atuação brasileira no país poderia ser muito fecunda. Para que isto seja possível, no entanto, parece ser imperativo que o processo de descentralização da cooperação técnica civil e militar esteja submetido a um órgão supraministerial diretivo dessas políticas públicas.

### **O Brasil e a RDC: parceria histórica e possibilidades atuais**

As relações entre Brasil e RDC são de grande importância para a política externa africana do Brasil – a qual vem há mais de uma década adquirindo centralidade na política sul-sul do país<sup>19</sup>. O Congo relaciona-se com os três núcleos prioritários que demonstra continuidade na parceria brasileira com a África desde a década de 1960, a saber, os países de língua portuguesa, a região da África Austral e o Atlântico Sul. No primeiro ponto, importa que a RDC é, além de país vizinho, prioridade na política externa de segurança angolana (haja vista a participação constante do país nos conflitos armados da RDC desde 1997, sendo, desde 1998, uma das grandes garantidoras da estabilidade em Kinshasa). No segundo ponto, importa que os conflitos dos Grandes Lagos da África Central passaram a fazer parte da lógica de segurança de toda a região da África Austral, desde a inclusão da RDC na SADC, a intervenção dessa organização em defesa de Laurent Kabila, e a participação ativa da África do Sul após 2002 para a paz e reconstrução da RDC (África do

---

<sup>19</sup> Para análises aprofundadas sobre a política africana do Brasil, ver Visentini (2010; 2011), IPEA/BM (2011), Saraiva (1996; 2010), Rodrigues (1964), Ribeiro (2007).

Sul é hoje o principal líder da FIB). No terceiro ponto, a RDC faz parte formalmente da ZOPACAS, cuja relevância é central para a política externa e de defesa brasileira, que considera seu entorno estratégico "a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África" (BRASIL 2005a; Oliveira 2013, 22).

Como exemplo dessa importância, o Brasil reconheceu a independência da então *République du Congo* em 17 de agosto de 1960 e logo deu status de destaque à posição do país em sua política externa. Isso ocorreu, sobretudo, no âmbito da ONU – quando o Brasil teve importante papel na primeira missão da ONU no país (Operação das Nações Unidas no Congo – ONUC, estabelecida entre julho de 1960 e junho de 1964). Foram enviados quase 200 militares da FAB, que tiveram atuação em situações reais de guerra, buscando garantir a soberania e autodeterminação do governo de Lumumba.

No que diz respeito às relações recentes Brasil-RDC, após o fechamento da embaixada brasileira em Kinshasa, em 1997, e a omissão do Brasil em relação às duas guerras do país sul-atlântico, a ascensão do governo Lula possibilitou o restabelecimento da missão brasileira (reabertura da embaixada em 2004) e o incremento da cooperação bilateral (projetos nas áreas de saúde, normalização, agroecologia e agricultura familiar, cultivo de café, formação de recursos humanos, cooperação entre academias diplomáticas, e cultura).

No âmbito da segurança, com um precedente importante (atuação do Brasil na ONUC), houve recentemente a tentativa de aproximação entre os dois países e os vínculos Brasil-Congo adquiriram caráter inédito. Importa que a própria reaproximação entre os dois países no século XXI foi instituída primeiramente em âmbito securitário. Antes mesmo da primeira viagem de Lula à África, ocorrida em novembro de 2003, e das missões que resultaram na reabertura da embaixada em Kinshasa, o Brasil contribuiu com dois aviões de transporte Hércules C-130 e tripulações para a Força Interina Multinacional de Emergência (*Interim Emergency Multinational Force* – IEMF) da ONU em Bunia (Decreto Legislativo nº 328, 2 de julho de 2003). Os aviões contribuíram para a capacidade logística (transporte de tropas e equipamentos) da IEMF em apoio ao batalhão uruguaio da MONUC. Integraram-se à força em 8 de julho sob coordenação dos Ministérios da Defesa do Brasil e da França (MRE 2003, 272).

Ademais, desde então, o governo brasileiro passou a emitir de forma constante notas e pronunciamentos sobre a grave situação da RDC, o que demonstrava uma preocupação inédita<sup>20</sup>. Tais pronunciamento tiveram marco mais significativo em 2010, quando, em 6 de setembro, o Itamaraty emitiu nota de repúdio aos ataques a centenas de mulheres e crianças que foram vítimas de estupro em massa praticado por rebeldes no leste do Congo entre 30 de julho e 3 de agosto (MRE 2010a; MRE 2010b). A nota teve consequência mais concreta em fins de outubro, quando o governo brasileiro prestou assistência humanitária de US\$ 1 milhão em doação à RDC, por intermédio do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). A ajuda humanitária, de caráter pioneiro, visava reforçar os “mecanismos de reparação e de acesso à justiça para vítimas de violência sexual no país” (MRE 2010b).

Tendo em vista a relevância simbólica do Brasil no processo de pacificação do Congo (comando da primeira operação que gerou rendição de um grupo armado relevante desde 2009), as possibilidades de atuação do país em projetos que envolvam reformas de médio e longo prazos na área de segurança (inclusive, podendo contar com a parceria de Angola<sup>21</sup>), podem trazer benefícios mútuos nos dois lados do Atlântico. No caso Congo, ressalta-se a possibilidade de amparo por Forças armadas (brasileiras) estruturadas na lógica de um exército de cidadãos, que sempre garantiu serviços que extrapolam as áreas de defesa e segurança. Ao Brasil, vislumbra-se a possibilidade de dar mais um passo na implantação de seu modelo de inserção em regiões em desenvolvimento marcadas por conflitos armados, além de fortalecer sua presença no Atlântico Sul, fortalecendo-se, em cooperação com os países vizinhos como “um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela” (Rousseff 2011). Essa presença poderia colaborar inclusive no incremento de vínculos comerciais e no processo de industrialização de empresas brasileiras para o continente africano<sup>22</sup>. Oportunidade esta que pode auxiliar no incremento da

<sup>20</sup> Por exemplo, durante todo o ano de 2004, foram emitidas notas de preocupação e apoio à RDC em discursos do Presidente Lula em eventos vinculados à África (MRE 2004a, 347; MRE 2004b, 333).

<sup>21</sup> Até recentemente, Brasil e Angola atuavam em colaboração nos esforços de estabilização da Guiné-Bissau e da reforma do setor de defesa e de segurança, mormente mediante o Roteiro CEDEAO-CPLP para a Reforma do Setor da Defesa e Segurança do país (MRE 2011b, 90; MRE 2012a, 131).

<sup>22</sup> Empresas públicas e privadas brasileiras vêm desde a década de 1980 incrementando sua atuação no continente, sobretudo nas áreas de infraestrutura, energia e mineração. Estes agentes tradicionais

pauta de produtos industrializados nas exportações brasileiras<sup>23</sup> e na diversificação de fontes de comércio e investimentos para os parceiros africanos.

Todavia, na área de segurança, as iniciativas do governo brasileiro combinaram com a atomização característica da maior parte das iniciativas internacionais para a RDC e foram marcadas como soluções de curto prazo. De fato, houve importantes e inéditos esforços brasileiros e a reiterada manifestação da importância da MONUC para a estabilização do país e da percepção de que há uma relação direta entre realidade atual e as dificuldades no processo de construção de um novo Exército Nacional – responsável pela “insubordinação de alguns grupos armados e pelas tensões que ainda se manifestam” (BRASIL 2005b, 5). Contudo, não foi estabelecida como prioritária a cooperação Brasil-RDC em áreas mais relacionadas à segurança – como a Cooperação Técnico-Militar ou esforços mais claros no âmbito da ONU. Embora tenha sido sinalizada durante o período a cooperação nas áreas de infraestrutura (o que cooperaria nos desafios logísticos atuais da RDC) e de reestruturação da economia nacional (o que daria oportunidades para populações que buscam se desvencilhar do ciclo de conflitos armados), não são percebidas iniciativas mais estruturais do Brasil na área de segurança que atuem diretamente na estabilização da guerra no país. Esta situação parece adiar o objetivo brasileiro de “garantir que o Atlântico sul e as áreas continentais sul-americana e africana sejam zonas de paz e prosperidade” (Oliveira 2009, 31). Dar cabo destas tarefas, suscitadas pelo novo protagonismo internacional do Brasil, parece exigir uma

---

(Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale) contribuem, com apoio do Estado brasileiro, para a contratação de mão de obra local (alternativa de emprego e renda) e para o desenvolvimento de capacidades (treinamento) (IPEA/BM 2011, 87). Há, contudo, grande concentração da presença brasileira nas atividades dessas empresas (poder-se-ia incluir também a empresa Marcopolo). Embora a APEX empreenda esforços de amparo para o comércio exterior e internacionalização de empresas brasileiras, e para a construção de um “ambiente favorável de negócios na África”, ainda há poucos casos de internacionalização de pequenas e médias empresas brasileiras no continente africano (IPEA/BM 2011, 91).

<sup>23</sup> As exportações brasileiras para os países africanos caracterizam-se pela predominância de produtos manufaturados, correspondendo a 80% da pauta em 2010 (IPEA/BM 2011, 96). Esta realidade destoa do processo de reprimarização das exportações brasileiras iniciado com a liberalização comercial da década de 1990 e marcado, em 2008, pela superação dos valores dos produtos manufaturados (US\$ 92 bilhões) pelos produtos básicos e semimanufaturados (US\$ 100 bilhões) na pauta de exportações do Brasil (IPEA 2013).

reformulação do seu conteúdo na estrutura do Estado e da Administração Pública Federal.

### **Considerações Finais**

Este artigo discutiu o papel do exército e de mecanismos de solução de conflitos no incipiente processo de construção dos Estados africanos. A precária construção dos exércitos africanos e a continuidade de conflitos armados de frágil resolução refletem uma realidade marcada por desafios sociais, políticos e securitários relacionados à falta de capacidade dos Estados. Essa situação tem adquirido crescente atenção no Brasil devido, sobretudo, à centralidade da África na política externa brasileira desde a última década.

Procurou-se abordar, naturalmente que em caráter preliminar, a possibilidade de estar em gestação um modelo brasileiro próprio de inserção internacional baseado na concatenação de três esferas: coerção, produção e instituições. Estes três elementos estão diretamente relacionados aos benefícios decorrentes do processo de construção dos Exércitos Nacionais. No caso específico da RDC, além da participação do Brasil na MONUSCO, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) pode favorecer estes processos. Neste caso, a participação brasileira no comando da missão da ONU é significativa e transforma a correlação de forças em direção à tão adiada pacificação do conflito. Por outro lado, importarão no longo prazo mais as parcerias técnicas internacionais do que a projeção de força ou o deslocamento de tropas em nome da ordem internacional. Aos poucos a ordem internacional assimila a ideia de que os problemas de segurança, à semelhança do que ocorre com a ordem interna, não podem ter uma resposta apenas militar ou policial.

Não só para África e RDC importa a cooperação técnica. A CTI importa ao Brasil para garantir escala para o complexo militar-acadêmico-industrial, ao qual a própria América do Sul é insuficiente. Neste caso, as relações inter-regionais no eixo sul-sul, onde se destaca o papel dos países africanos, se torna essencial. A parceria inter-regional se transforma em um instrumento para a consolidação dos objetivos da integração regional, no caso, a construção da Base Industrial de Defesa.

Por certo permanecem em aberto inúmeras questões que vão desde os aspectos mais abstratos (compreensão sobre o atual papel e função do Estado)



até a materialização de uma forma de gestão associada entre governos nacionais e locais, forças de paz da ONU e empresas. No primeiro caso, importam estudos posteriores que sejam capazes de elucidar melhor a relação entre o Estado nacional e o eventual advento do Estado região ou a possibilidade, como aponta Van Creveld (2004, 595), de outros mecanismos de governo que não o Estado. De outro lado, é no mínimo instigante estudar a possibilidade de mecanismos similares aos da Lei federal 11.107/2005 (normatiza consórcios públicos) poderem ser adotados em países que são objeto de intervenções da ONU, gerando consórcios que possam aperfeiçoar a cooperação entre a ONU, governos nacionais, subnacionais e empresas.

Por sua vez, no Brasil, só será possível otimizar uma cooperação técnica descentralizada, em termos administrativos, se houver um mecanismo de centralização política capaz de articular a ação em política externa com a necessária articulação interministerial no plano interno. Há, ademais, que considerar a necessidade de conjugar a sociedade civil organizada, as empresas brasileiras (setor privado), os entes subnacionais, tais como governos estaduais e municipalidades (setor público) e o próprio terceiro setor para a projeção internacional do Brasil<sup>24</sup>. Isto exige uma redefinição de papéis do Conselho de Defesa Nacional e a constituição de um articulador político, que conjugue os consórcios públicos no plano interno com a Cooperação Técnica Internacional. Nos EUA, há muito a ação interministerial foi articulada à CTI graças à edição, em 1950, do relatório NSC 68 (*National Security Council Report 68: United States Objectives and Programs for National Security*, em inglês). Diante da globalização os próprios estadunidenses se veem na contingência de rearticular este esforço para a complexidade do Estado na era da informação e discutem a sua reedição, “a NSC 68 II”. Pode se chamar este cargo de Assessor de Segurança Internacional. Contudo, mais que uma função, trata-se de criar um mecanismo

---

<sup>24</sup> Um dos possíveis caminhos para esta conjugação poderiam ser as Casas de União. As Casas de União são o resultado de uma formulação surgida nos Seminários Casas de União, promovidos pelo ISAPE (Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia), dos quais os autores tomam parte. O propósito principal das Casas de União é promover uma estrutura especializada para a formação de consórcios e convênios públicos, tanto entre o Governo Federal, Estados e Municípios, quanto entre os Entes Federados e a Iniciativa Privada. O objetivo é a promoção do desenvolvimento nacional e a ampliação da prestação de serviços públicos.

para associar a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL 2008a), importante por dispor das bases tecnológicas para o padrão de desenvolvimento do país, à estratégia de desenvolvimento econômico dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), colocando a agenda da END no centro da transição do modelo de crescimento baseado no consumo a outro, baseado no desenvolvimento. Só então, o Presidente da República terá mecanismo para cumprir a sua missão institucional de efetivamente, coordenar a política externa e de segurança ano que tange à mobilização nacional – Decreto nº 6.592/2008 (BRASIL 2008b) – e à CTI.

A partir desse mecanismo de centralização política, cooperação técnica descentralizada poderia sim contribuir para este processo, incluindo estados e municípios brasileiros na lógica da cooperação para países em desenvolvimento e articulando a atuação de pequenas e médias empresas em um modelo de negócios em serviços que leve em conta o conteúdo ético da cooperação. Esta possibilidade vem recebendo esforços constantes de normatização pelo governo federal e entes federados (SAF-SRI 2013). Um avanço nesse sentido foi a afirmação no Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul (2012), instituído pela Sub-chefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI) e pela ABC, de que "[...] instituições do setor privado, organizações não-governamentais, universidades, agências de fomento, organizações internacionais tanto brasileiras quanto estrangeiras dos países poderão participar dos projetos como entidades associadas/secundárias [...]" (SAF-SRI/ABC 2012, 3). Esta regulamentação pode servir de indutor inicial para um marco que regulamente a criação de consórcios públicos de atuação internacional com a finalidade de integrar Estado (em seus diferentes níveis), sociedade, mercado e academia em projetos de promoção do desenvolvimento.

Em suma, do mesmo modo que o Exército nacional existiu na imaginação e na obra de Maquiavel e Montesquieu séculos antes de vir a concretizar-se no século XIX, talvez também o modelo de inserção internacional do Brasil seja decorrente de uma combinação da experiência militar e diplomática do Brasil no exterior e do artifício da consciência humana que procura encontrar generalidades e definir na gestão associada uma forma de confluência de seus distintos aspectos práticos (CTI, participação em missões da ONU e projeção de empresas no exterior). Ainda que de modo limitado, às vezes de Demiurgo, a consciência possui potencial de criar realidade.

## REFERÊNCIAS

- Adebajo, Adekeye. 2010. *The Curse of Berlin: Africa after the Cold War*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.
- Amorim, Celso. 2009. “O Brasil e os Direitos Humanos: em Busca de uma Agenda Positiva.” *Política Externa* 18(2): 67–75.
- Arnold, Guy. 2008. *Historical Dictionary of Civil Wars in Africa*. Segunda Edição. Lanham: Scarecrow Press.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Ayoob, Mohammed. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bendix, Reinhard. 1986. *Max Weber: Um Perfil Intelectual*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Benner, Thorsten. 2013. “O Brasil Como Um Empreendedor Normativo: A Responsabilidade Ao Proteger.” *Política Externa* 21(4): 35–46.
- Benot, Yves. 1981. *Ideologias Das Independências Africanas – Vol. 2*. Segunda Edição. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora.
- Bracey, Djuan. 2011. “O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti.” *Contexto Internacional* 33(2): 315–331.
- BRASIL. 2005a. *Política de Defesa Nacional* (Decreto No. 5.484). Brasília: Presidência da República.
- BRASIL. 2005b. *Mensagem No. 121 de 2005*. Brasília: Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal.
- BRASIL. 2008a. *Estratégia Nacional de Defesa* (Decreto No. 6.703). Brasília, 18 de dezembro: Presidência da República.
- BRASIL. 2008b. *Sistema Nacional de Mobilização* (Decreto No. 6.592). Brasília, 2 de outubro: Presidência da República.
- BRASIL. 2012. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 1995. “Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática.” *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* (36): 85–104.
- Brown, Stephen, e Marie-Joëlle Zahar. 2008. “Committing to Peace: Soft Guarantees and Alternative Approaches to Power Sharing in Angola

- and Mozambique.” *Journal of Peacebuilding & Development* 4(2): 75-88.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção do Estado e Alternativas para a Paz*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Cepik, Marco. 2001. “Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas.” *Security and Defense Studies Review* 1(Spring): 1–19.
- Cervo, Amado Luiz. 1994. “Socializando o Desenvolvimento: Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 37(1): 37–63.
- Cervo, Amado Luiz, e Clodoaldo Bueno. 2008. *História Da Política Exterior Do Brasil*. Terceira Edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Chazan, Noami, Peter Lewis, Robert Mortimer, Donald Rothchild, e Stephen John Stedman. 1999. *Politics and Society in Contemporary Africa*. Boulder: Palgrave Macmillan.
- Collier, Paul, e Nicholas Sambanis, eds. 2005. *Understanding Civil War: Evidence and Analysis – Vol. 1 Africa*. Washington: The World Bank.
- Dahl, Robert. 1997. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Diniz, Eugenio. 2006. “O Brasil e as Operações de Paz.” In *Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas*, editado por Henrique Altamiani e Antônio Carlos Lessa, 303–337. São Paulo: Saraiva.
- Defesa Net. 2012. “HAITI – Brasil Deverá Cooperar na Estruturação de Novas Forças de Defesa.” 26 de julho. Acesso em 06 de fevereiro de 2014: <http://www.defesanet.com.br/ph/noticia/6967/HAITI---Brasil-devera-cooperar-na-estruturacao-de-novas-forcas-de-defesa>.
- Engels, Friedrich. 1981. “O Papel da Violência na História.” In *Escritos Militares*, editado por Karl Marx, Friedrich Engels, e Vladimir Ilitch Lenin, 151–160. São Paulo: Global Editora.
- Fellet, João, e Luis Kawaguti. 2013. “Contra Pirataria, Brasil Expande Ação Naval Na África.” *BBC Brasil*, 16 de maio. Acesso em 07 de fevereiro de 2014: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513\\_pirataria\\_africa\\_brasil\\_jf\\_1k.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_1k.shtml).

- Furtado, Celso. 1961. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Giddens, Anthony. 2001. *O Estado-Nação e a Violência: Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Gutiérrez, Jorge. 2000. “Cooperação Técnica.” In *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, editado por Karlos Pérez de Armiño. Acesso em 05 de fevereiro de 2014: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/45>.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 1997. *Princípios da Filosofia do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Herbst, Jeffrey. 1989. “The Creation and Maintenance of National Boundaries in Africa.” *International Organization* 43(4): 673–692.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoddie, Matthew, e Caroline Hartzell. 2003. “Civil War Settlements and the Implementation of Military Power-Sharing Arrangements.” *Journal of Peace Research* 40(3): 303–320.
- Hutchful, Eboe, e Abdoulaye Bathily. 1998. “Introduction.” In *The Military and Militarism in Africa*, editado por Eboe Hutchful e Abdoulaye Bathily, I–XII. Dacar: CODESRIA.
- Iglesias Puente, Carlos Alfonso. 2010. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira Como Instrumento de Política Externa: A Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no Período 1995-2005*. Brasília: FUNAG.
- IPEA. 2013. “Ipeadata.” <http://www.ipeadata.gov.br/>
- IPEA/ABC. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação.
- IPEA/BM. 2011. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Banco Mundial. Acesso em 04 de fevereiro de 2014: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/12011\\_3\\_livropontesobreatlanticopor2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/12011_3_livropontesobreatlanticopor2.pdf).

- Jarstad, Anna. 2006. "The Logic of Power Sharing after Civil War." Trabalho preparado para o Workshop sobre Power-Sharing and Democratic Governance in Divided Society, Center for the Study of Civil War, PRIO, Oslo, Noruega, 21–22 August. Acesso em 08 de fevereiro de 2014:  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.120.7869&rep=rep1&type=pdf>.
- Lasswell, Harold D. 1941. "The Garrison State." *The American Journal of Sociology* 46(4): 455–468.
- Licklider, Roy. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945–1993." *American Political Science Review* 89(3): 681–690.
- Luckham, Robin. 1998. "The Military, Militarisation, and Democratisation in Africa: A Survey of Literature and Issues." In *The Military and Militarism in Africa*, editado por Eboe Hutchful e Abdoulaye Bathily, 1–45. Dacar: CODESRIA.
- Luttwak, Edward. 1999. "Give War a Chance." *Foreign Affairs* 78(4): 36–44.
- Mail & Guardian. 2013a. "M23 Declares End to DRC Rebellion." 05 de novembro. Acesso em 02 de fevereiro de 2014:  
<http://mg.co.za/article/2013-11-05-m23-ends-its-rebellion-in-drc>.
- Mail & Guardian. 2013b. "DRC M23 Rebels Surrender to UN Offensive." 05 de novembro. Acesso em 02 de fevereiro de 2014:  
<http://mg.co.za/article/2013-11-05-drc-m23-rebels-surrender-to-un-offensive/>.
- Maquiavel, Nicolau. 1994. *Discorsi – Comentários Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Martins, José Miguel Quedi. 2013. "Considerações Finais: Recomposição Hegemônica E Inserção Internacional Do Brasil." In *Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: Estudos de Caso em Política Externa e de Segurança*, editado por José Miguel Quedi Martins. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
- McNeill, William H. 1984. *The Pursuit of Power*. Chicago: University of Chicago Press.
- Montesquieu. 2002. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret.

- MRE. 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 93, 2º Semestre de 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2004a. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 94, 1º Semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2004b. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 95, 2º Semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2009. “Reunião do Presidente Lula com Embaixadores brasileiros na África.” *Nota à imprensa* n° 72, 20 de fevereiro. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/20/reuniao-do-presidente-lula-com-embaixadores>
- MRE. 2010a. “Ataque a Civis na República Democrática Do Congo.” *Nota à imprensa* n° 561, 06 de setembro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ataque-a-civis-na-republica-democratica-do-congo>.
- MRE. 2010b. “Visita do Ministro Celso Amorim à República Democrática do Congo.” *Nota à imprensa* n° 654, 10 de novembro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-celso-amorim-a-republica-democratica-do-congo-2013-kinshasa-11-de-novembro-de-2010>.
- MRE. 2011a. *Balanço de Política Externa* (2003-2010). Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2011b. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 109, 2º Semestre de 2011. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2012a. *Resenha de Política Exterior do Brasil* 110, 1º Semestre de 2012. Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- MRE. 2012b. “Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em Debate Sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU.” *Nota à imprensa* n° 38, 21 de fevereiro. Acesso em 08 de fevereiro de 2014. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-2013-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>.

- Nisbet, Robert. 1982. *Os Filósofos Sociais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Oliveira, Lucas Kerr de. 2009. “Segurança Energética no Atlântico Sul: Análise Comparada dos Conflitos e Disputas em Zonas Petrolíferas na América do Sul e África.” Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 26-30 de outubro. Acesso em 05 de fevereiro de 2014:  
[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1785&Itemid=229](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1785&Itemid=229).
- Oliveira, Lucas Kerr de. 2013. “Geopolítica do Atlântico Sul na Era do Pré-Sal: Desafios e Perspectivas para o Planejamento da Defesa da Soberania das Águas Jurisdicionais Brasileiras.” Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte-MG, 22-26 de julho. Acesso em 05 de fevereiro de 2014.  
[http://www.encontronacional2013.abri.org.br/arquivo/download?ID\\_ARQUIVO=2658](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=2658).
- Portal Brasil. 2012. “Brasil Vai Ajudar Haiti a Formar Sua Própria Força de Segurança.” 26 de julho. Acesso em 06 de fevereiro de 2014:  
<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2012/07/brasil-vai-ajudar-haiti-a-formar-sua-propria-forca-de-seguranca>.
- Regan, Patrick M. 2002. “Third Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflict.” *Journal of Conflict Resolution* 46 (1): 55–73.
- Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Renou, Xavier. 2002. “A New French Policy for Africa?” *Journal of Contemporary African Studies* 20(1): 5-27. Acesso em 08 de fevereiro de 2014. Doi: 10.1080/02589000120104035.
- Rezende, Lucas Pereira. 2013. “Uma Nova Abordagem para o Estudo do Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU.” *Politica Externa* 21(3): 163-176.
- Ribeiro, Cláudio Oliveira. 2007. “Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006).” Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo (USP).
- Rodrigues, José Honório. 1964. *Brasil e África: Outro Horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.



- Rousseff, Dilma. 2011. “Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral Das Nações Unidas.” Discurso realizado na Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, Estados Unidos, 21 de setembro. Acesso em 05 de fevereiro de 2014:  
<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>.
- SAF-SRI. 2013. *Relatório Sobre a III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil*. Subchefia de Assuntos Federativos, Secretaria de Relações Institucionais, Presidência da República, Brasília, 23 de agosto.
- SAF-SRI/ABC. 2012. *Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos, Secretaria de Relações Institucionais, Presidência da República/Agência Brasileira de Cooperação, Ministério da Relações Exteriores.
- Saraiva, José Flavio Sombra. 1996. *O Lugar Da África: A Dimensão Atlântica Da Política Exterior Brasileira (de 1946 a Nossos Dias)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Saraiva, José Flavio Sombra. 2010. “The New Africa and Brazil in the Lula Era: The Rebirth of Brazilian Atlantic Policy.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 169–182.
- Seitenfus, Ricardo. 2008. “De Suez Ao Haiti: A Participação Brasileira Nas Operações de Paz.” In *O Brasil e a ONU*, editado por FUNAG, 39–58. Brasília: FUNAG.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nova Iorque: W.W. Norton.
- Souza, Nali de Jesus de. 2005. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas.
- Thom, William G. 1995. “An Assessment of Prospects for Ending Domestic Military Conflict in Sub-Saharan Africa”. *CSIS Africa Notes* 177, Outubro.
- Thomas, Caroline. 2008. “Poverty.” In *Security Studies: An Introduction*, editado por Paul D. Williams, 244–259. Nova Iorque: Routledge.

- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." In *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, 169–191. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Toft, Monica Duffy. 2010. "Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory." *International Security* 34 (4): 7-36.
- Tull, Denis M., and Andreas Mehler. 2005. "The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa." *African Affairs* 104(406): 375-398.
- UN. 2003. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. Nova Iorque: United Nations, Department of Peacekeeping Operations.
- UN. 2011. "Agenda Items 14 and 117 (A/66/551-S/2011/701)." *General Assembly Security Council*, 11 de novembro. Nova Iorque: United Nations.
- UN. 2013. "Resolution 2098 (S/RES/2098)." *Security Council*, 28 de março. Nova Iorque: United Nations.
- Van Creveld, Martin. 2004. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2010. *A África Moderna*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2011. *A África Na Política Internacional: O Sistema Interafricano e sua Inserção Mundial*. Curitiba: Juruá.
- Wagner, Robert H. 1993. "The Causes of Peace". In *Stopping the Killing*, editado por Roy Licklider. Nova Iorque: New York University Press.
- Weber, Max. 2000. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva – Vol. 1*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Zacarias, Agostinho. 1999. *Security and the State in Southern Africa*. Nova Iorque: Tauris Academic Studies.

## **RESUMO**

Discute-se como o Brasil pode contribuir para a formação do Exército Nacional e construção dos Estados africanos mediante um modelo próprio de inserção internacional em gestação, baseado em um conceito particular de direitos humanos e na Cooperação Técnica Internacional. Essa possibilidade pode ser ampliada no caso do Congo.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Exército Nacional; Brasil; África; República Democrática do Congo.

*Recebido em 21 de fevereiro de 2014.  
Aprovado em 12 de maio de 2014.*